

두만강지역의 관광개발 방향과 과제: 광역두만강개발계획을 중심으로

신 용 석*

- I. 서론
- II. GTI 관련 연구동향
- III. 광역두만강개발계획의 현황과 성과
- IV. 광역두만강개발계획과 관광개발
- V. 광역두만강개발계획 관광개발을 위한 개선과제
- VI. 결론

국문요약

광역두만강개발계획(GTI)은 약 25년의 역사에도 불구하고 그동안 회원국들의 정치경제적 상황과 차이로 인하여 매우 더디게 진행되어 왔다. 그러나 2000년대 중반 이후 중국의 경제발전과 동북3성 지역개발에 대한 관심으로 최근 들어 그 진행상황이 빠르게 변화하고 있다. 또한 한국 정부의 유라시아 이니셔티브 진출과도 맞물려 그 가능성이 더욱 높아진 상태로 GTI의 5개 사업 분야에 대한 개별적 점검과 활성화 방안이 필요한 상태이다.

본 논문은 이러한 배경에 따라 광역두만강개발계획 관광분야의 현황을 평가하고 향후 관광발전을 위하여 필요한 과제를 제시하는 것을 연구 목적으로 하고 있다. 두만강개발계획에서 관광은 타 분야에 비해 실질적인 성과와 잠재력을 가지고 있지만, 가장 소홀하게 취급된 분야이다. 이에 따라 본 논문은 현황분석과 함께

그동안의 제약요인을 파악하고, 이러한 제약요인을 완화하기 위하여 다음과 같은 필요과제들을 제시하였다.

첫째, '동북아 다목적지 관광협력센터'의 기능과 업무를 구체화시켜 관광분야의 당면과제를 추진, 둘째, 비자문제 개선을 위해 GTI 관광위원회에 비자 관련 정부부처의 참여, 셋째, 회원국 관광관련 기관의 도움을 통한 GTI 기초관광통계 DB 구축, 넷째, GTI 복수국가 경유 여행코스 팸투어의 조속한 실시, 다섯째, 온·오프라인을 통한 GTI 관광홍보의 추진, 여섯째, GTI 관광개발을 통한 북한의 개방 추진 등을 우선적으로 추진해야 한다.

주제어: 광역두만강개발계획, 관광개발, 북한, 유라시아 이니셔티브

* 한국문화관광연구원 부연구위원

I. 서론

박근혜 대통령은 얼마 전 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상을 발표하고 동북아 지역의 협력을 통하여 유럽과 아시아를 하나의 대륙으로 연결시키는 방안을 제시하였다. 이를 위해서 우선적으로 한국과 러시아, 중국의 지역협력을 강화하고 이를 통해 북한의 개방을 간접적으로 촉진시켜 한반도와 동북아 평화, 나아가서는 새로운 유라시아를 건설하자라는 것이 ‘유라시아 이니셔티브’의 핵심이다. 박근혜정부의 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상이 발표되면서 본 구상의 우선지역에 해당하는 중국, 러시아, 북한의 접경지역에 대한 개발을 오랫동안 추진해온 다(多)국가 지역종합 개발계획인 ‘광역두만강개발계획(Greater Tumen Initiative: GTI)’이 다시 주목을 받고 있다. 특히 2014년 중국 시진핑 주석이 한국을 방문하여 박근혜 대통령과 가진 한중 정상회담에서 양국 정상은 광역두만강개발계획이 역내 국가의 공동 번영 및 유라시아 이니셔티브 실현에 최적화된 협의체임을 강조하면서 2016년으로 예정된 광역두만강개발계획의 국제기구 전환을 위해 협력하기로 했다.¹ 이에 따라 향후 동북아 지역에서 광역두만강개발계획의 중요성은 더욱 커질 전망이다. 또한 2000년대 후반에 들어서 중국의 창지투(長吉圖) 개발이 본격화되고, 중국과 러시아의 북한 나진항 진출을 둘러싼 경쟁, 북한의 나진·선봉시의 특별시 승격과 북한의 GTI 회원국 탈퇴 등 일련의 움직임들이 순차적으로 계속되면서 GTI 자체에도 여러 변동 사항들이 나타나고 있다. 특히 무엇보다 이러한 움직임들에서 두드러지는 것은 중국이 GTI와 동북3성 개발을 연계시켜 매우 적극적인 모습을 보이고 있다는 점이다.

그러나 중국의 이러한 적극적 움직임과 북한의 나진·선봉을 중심으로 한 개방의 조짐에도 불구하고 한국은 그동안 광역두만강개발계획을 적극적으로 활용하지 못 하였다. 아울러 금강산 관광객 피살사건, 천안함 피격 사건, 연평도 포격 등으로 남북관계가 급속히 경색되면서 GTI와 북한개발을 연계시키려는 노력도 미미 하였다.

그러므로 본 논문에서는 최근 변화된 한반도 주변 환경과 정부의 중국, 러시아 개발협력에 대한 정책적 노력으로 인해 다시 부각되고 있는 광역두만강개발계획의 현황을 점검해보고 향후 발전을 위한 필요과제를 제시하는 것을 연구목적으로

¹ 박근혜 대통령·시진핑 중국 국가주석 정상회담 공동성명 부속서 중 정상회담 합의사항 中, “(한중)양측은 광역두만강개발계획(GTI) 발전이 향후 동북아 지역발전을 선도하는 경제협력기구로 발전할 수 있도록 긴밀하게 협의하기로 하였다.”

설정하였다. 특히 본고에서는 광역두만강개발계획 전체에 대한 개론적 연구보다는 GTI의 우선개발 분야(Priority sectors)² 중 하나인 관광분야에 논의의 초점을 두고자 한다. 관광분야는 GTI의 국제협력프로젝트 중에서 유일하게 실질적인 성과를 거둔 분야로 평가되기도 하며, 현재도 국경관광이 계속해서 발전을 하고 있다(최수영 외, 2012). 또한 현재는 탈퇴를 해서 GTI 회원국은 아니지만 북한도 최근 중국, 러시아의 관광협력을 통해 외국인 관광객 유치에 노력하고 있어 관광산업은 다른 분야에 비해 상대적으로 북한의 참여를 이끌어 낼 가능성이 높은 분야다(신웅석, 2012). 하지만 이러한 중요성에도 불구하고 그동안 GTI와 관련하여 관광과 관련된 연구는 거의 없는 상황이다. 그러므로 본 논문에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 광역두만강 개발계획 관광분야의 현황과 성과를 점검해보고 앞으로의 발전을 위한 과제를 제시하려는 것이다. 연구의 순서는 우선 GTI 관련 연구 동향을 검토하고, 그 다음에는 현재까지 GTI의 현황과 성과를 총괄적으로 살펴볼 것이다. 그리고 본 논문의 핵심이 되는 관광분야에 집중하여 좀 더 자세히 분석한 후, 향후 활성화를 위한 개선과제를 제시하겠다.

II. GTI 관련 연구동향

그동안 광역두만강 개발계획(GTI)에 관한 연구는 활발한 편은 아니었으며 또한 지속적으로 이루어지지도 않았는데 그 이유는 다음과 같다. 우선 GTI가 여러 국가 간의 협력을 통한 지역개발협력이기 때문에 관련된 문헌이나 Data 등이 체계적으로 구축이 되어 있지가 않다. 현재도 UNDP에서 GTI 사무국 역할을 맡고 는 있지만, 행정적인 사무만 처리할 뿐이지 관련 데이터베이스(Database)의 체계적인 구축까지는 못하고 있다. 그러다보니 기초적인 문헌 연구에서 있어서도 많은 제약이 따르고 있다. 두 번째는 GTI가 매우 느리게 진행되었으며 그 동안 출범 이후 20여 년간 거의 변화가 없어 연구 활성화에도 부정적인 영향을 미쳤다. 왜냐 하면 GTI 프로젝트 관련 연구는 분류상 순수 학술연구보다는 실용적 정책연구의 성격을 가지기 때문이다. 즉 정책연구, 특히 국가 단위의 정책연구는 그 연구대상이 되는 사업 자체의 진행속도와 매우 밀접한 관련을 가지게 된다. 사업이 지속적으로 발전되어야 이에 관련된 정책연구들도 함께 발전하기 마련인데, GTI는 매우

² 교통, 무역·투자, 관광, 환경, 에너지의 다섯 분야가 광역두만강개발계획의 우선개발 분야로 설정되어 있다.

느슨한 관리체제 하에 정체된 모습을 최근까지 보였기 때문에 연구도 부진했던 것이다.

이러한 모습은 그동안 수행되었던 GTI 연구동향을 구체적으로 살펴보면 확인할 수 있는데, 그 특징은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 시기적으로 볼 때 GTI가 출범한 초기와 최근 다시 관심이 높아지고 있는 시기에 연구가 활발하였으며 정체기를 겪은 중간에는 거의 연구가 없다는 점이다. 두 번째는 앞서 말한 것처럼 GTI가 다국가 지역협력개발 체제이기 때문에 대부분의 연구가 정책연구기관에 의해 수행되었다는 것이다. 즉, GTI 연구는 정책적 필요에 의하여 출범 초기와 다시 그 관심이 높아지고 있는 2000년대 후반에 주로 정책연구기관을 중심으로 행해진 것인데 좀 더 개별적 연구 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 GTI 초기의 연구들로 GTI가 출범하고 얼마 되지 않은 시기에 행해진 것들로 김규륜(1992), 제성호(1992), 김학수(1993), 김시중(1997) 등의 연구가 여기에 해당된다. 이 연구들은 앞서 말한 것처럼 정책연구기관, 특히 동북아시아와 북한연구에 관련이 있는 대외경제정책연구원과 통일연구원에 의해 수행되었으며 GTI(당시에는 TRADP)의 출범이 가지는 의의와 향후 발전을 위해 필요한 과제 제시, 그리고 GTI를 어떻게 한국이 활용할 것인지에 대한 내용을 주로 다루고 있다. 그러나 GTI 발전이 정체되면서 관련 연구도 오랜 소강상태를 지내다가 중국이 2009년 ‘두만강지역 합작개발계획 요강’을 발표하고 창지투 프로젝트를 본격화시키고, 또한 비슷한 시기에 북한도 나진·선봉 특별시를 선포하면서 다시 관련 연구도 활발해지기 시작하였다(배종렬, 2009; 조명철·이종운, 2009; 림금숙, 2011; 최수영 외, 2012 등). 이 시기 연구특징은 특히 중국의 창지투 개발프로젝트가 GTI 개발에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 것과 북한 나진 지구에 적극적으로 진출하고 있는 중국과 러시아에 대한 한국의 대비책 필요성, 북·중 협력에 비해 상대적으로 멀어지고 있는 남북경협 의 지구책 마련 등에 대한 논의가 연구들의 주요 내용이다.

결론적으로 GTI에 관한 연구들은 GTI 프로젝트 진행상황과 외부 환경에 영향을 많이 받고 있으며 대부분이 GTI 전체에 관한 총론적 접근이고 미시적 연구는 매우 드물다. 본 논문은 이와 반대로 관광 분야에 대한 미시적 접근으로 좀 더 구체적인 평가와 과제를 제시하는데 차별성이 있다.

Ⅲ. 광역두만강개발계획의 현황과 성과

관광분야에 대한 논의를 진행하기 전에 먼저 광역두만강개발계획의 전체적인 현황과 성과를 살펴보고자 하겠다. 주요 자료는 GTI 사무국, 기획재정부, 구 과학기술부 등 관련부처의 내부 자료 및 관련 연구보고서를 참고하였으며 주요 시기 별로 나눠서 구분하였다.³

1. 광역두만강개발계획의 현황

가. 제1기(준비기): 1991~1995년

광역두만강개발계획은 1980년대 후반 냉전 종식과 함께 동북아 지역 발전을 위한 협력방안의 하나로 논의되기 시작하다가 UNDP의 관심 및 지원과 동북아 지역 국가들의 참가로 1991년에 정부 간 협력 사업으로 지정되었다(과학기술부, 2005). 따라서 GTI의 초기 구상은 UNDP에 의하여 이루어졌는데 UNDP는 개발지역을 두만강 소삼각지대와 대삼각지대로 구분하여 제시하였다. 중국 훈춘-북한 나진·선봉-러시아 포시에트·자루비노를 연결하는 두만강 소삼각지대(1,000km²)를 두만강 경제지대(Tumen River Economics Zone: TREZ)로 하고, 중국 연길-북한 청진-러시아 나훗가를 잇는 대삼각지대(10,000km²)를 두만강 경제개발지역(Tumen River Economic Development Area: TRED A)으로 하는 것이었다. 또한 계획의 명칭을 ‘두만강 지역개발계획(Tumen River Area Development Program: TRADP)’로 명명하고 중국, 러시아, 한국, 북한, 몽골의 5개국 차관급 정부대표로 구성된 ‘두만강 지역개발계획 관리위원회(Program Management Committee: PMC)’가 설치되었다. 그러나 UNDP의 개발구상안의 핵심이었던 국제공동경제특구의 건설이 좌절되면서 이후에 UNDP는 지원을 하고 TRADP의 추진은 5개 회원국이 주도하는 형태로 변화되었다.⁴ 기존의 PMC를 대체하는 새

³ 광역두만강개발계획의 시기 구분에 대해서는 GTI 사무국에서는 크게 TRADP와 GTI의 단계로 나누어 구분하고 있으며, TRADP 체제에서의 시기를 1991~1996년, 1997년~2000년, 2001년 이후로 나누고 있다. 그러나 실제로 TRADP의 추진체계인 국가 간 협정이 체결된 것이 1995년 12월이기 때문에 본 논문에서는 준비기의 단계를 1996년이 아니라 1995년으로 잡았다. 또한 TRADP 체제에서 GTI 체제로 바뀌게 되는 시기와 북한의 탈퇴로 회원국의 변화가 이루어진 시점도 구분하였다.

⁴ 국제공동경제특구는 두만강 지역 인접 3개국인 중국, 북한, 러시아로부터 토지를 각각 임차하여 국제적으로 공동 관리하는 경제특구를 건설하는 UNDP의 계획이었다. 그러나 중국만이 이 계획에 찬성하고 북한과 러시아는 토지의 임대에 반대하였으며 무엇보다 방대한 개발비용(약 300억 달러)의 조달 문제가 불가능하였다. 이찬우, “Ten Years of Tumen River Area Development:

로운 협의체로 5개국 자문위원회(Consultative Commission)와 3개국 조정위원회(Coordination Committee)가 설치되고 위원회의 운영과 행정 지원을 위하여 사무국(Tumen Secretariat)이 중국 북경에 설립되었다.⁵

나. 제2기(TRADP 제1단계): 1996~2000년

1995년 12월에 5개국 자문위원회 간 협정이 체결되어 1996~2005년까지 10년 계획의 본격적인 두만강 지역개발계획이 실천기로 진입하였다. 무역·투자, 교통, 환경, 에너지, 관광, 통신⁶ 등 다섯 개의 주요 사업 분야를 정하고 사업 추진을 위한 실무 작업반의 성격으로서 각 분야에 실무반(Working Group)을 구성하였다. 실무반은 각 회원국의 민간 전문가와 정책관계자로 구성하여 두만강 지역개발 계획의 실제적 추진을 위해 매년 워킹그룹미팅을 통해 협의하고 각 국가들은 사업 분야별로 주도 국가(Leading country)의 역할을 맡기로 했다.⁷

다. 제3기(TRADP 제2단계): 2001~2005년

이 시기에는 TRADP의 사업성격과 지역, 회원국 등에 대한 재논의가 일게 되었다. 이미 1999년 제4차 5개국위원회 회의에서 지금까지의 TRADP 사업이 단순히 두만강 주변의 지역개발을 강조했던 점에서 탈피하여 중앙정부의 관심과 협조를 유도하기 위해서는 동북아 국가 간 협력강화라는 넓은 시각이 필요하다는데 의견이 모아졌고, 2001년 제5차 5개국 위원회 회의에서는 사업대상 지역을 회원국 국가로 확대하여 몽골, 한국으로 확대하고 일본을 포함시키기로 결정되었다. 아울러 UNDP 주도가 아닌 회원국들이 주도적으로 TRADP를 이끌어 나가야

Evaluation and Issues,” *ERINA Booklet*, Vol. 2 (2003).

⁵ 5개국 자문위원회의 정확한 명칭은 ‘두만강 경제개발지역 및 동북아개발을 위한 자문위원회(Consultative Commission for the development of the Tumen River Economic Development Area and Northeast Asia)’이며 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골의 5개국 대표(각 국별 3명, 차관급 수석대표)로 구성되고 두만강 개발사업 제 분야의 주요사항을 결정하는 최고의사 결정기구이다. 이에 비하여 3개국 조정위원회는 두만강 인접국가인 북한, 중국, 러시아 3개국만이 참여하여 두만강 개발사업 주권 관련된 문제에 대한 상호조정을 목적으로 하는 협의기구인데, 실제적 활동은 거의 없었다. 사무국은 처음 설치협의 과정에서는 회원국들이 돌아가며 운영하는 것으로 결정했지만, 1996년 7월에 북경에 설치된 이후로 계속 북경에서 운영 중이며 앞으로도 변경될 가능성은 없어 보인다.

⁶ 통신 분야의 워킹그룹은 2001년 이후에 추가로 신설됨.

⁷ 당시 각 사업별 워킹그룹의 주도 국가는 다음과 같다. 무역·투자-중국, 교통-북한, 환경-러시아, 에너지-러시아, 관광-한국, 통신-몽골.

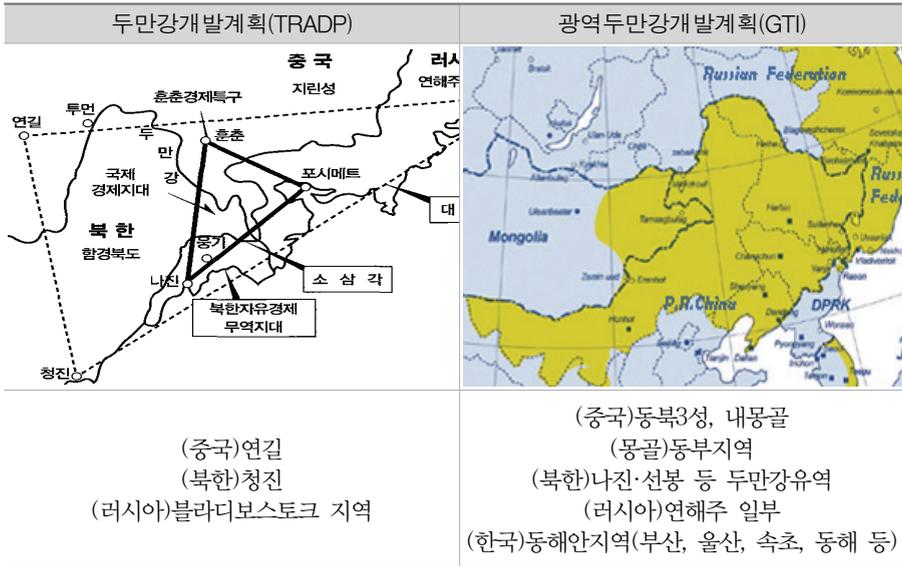
하는데 공감하고 이 과정에서 UNDP의 재정지원이 축소되므로 아시아개발은행(ADB)의 참여를 유도하자는 논의도 제기되었다(이찬우, 2003).⁸

그러나 일본은 일본인 납치문제로 적대 국가인 북한이 TRADP 회원국이라는 것과 사업지역의 인프라 부실로 인한 사업 타당성 미흡 등의 이유로 TRADP에는 단순 옵서버로만 참가를 희망하였다. 또한 아시아개발은행도 두만강 지역개발에 관심을 보이지 않아 여전히 두만강 지역개발은 지지 부지한 상태로 TRADP는 계획 발효 후 10년을 맞게 되었다.

그리하여 2004년 제7차 5개국 위원회와 2005년 제8차 5개국 위원회가 연속해서 장춘에서 개최되었는데, TRADP 협정을 10년 더 연장하고 TRADP를 GTI(Greater Tumen Initiative) 체제로 전환기로 결정이 이루어졌다. GTI 체제의 큰 특징은 첫째, 기존의 5개국·3개국 위원회를 통폐합해 5개국 위원회로 단일 화시키고 둘째, 개발지역을 두만강 지역에서 광역 두만지역(Greater Tumen Region: GTR)으로 확대(<그림 1> 참조)하며 셋째, 기존의 주력 사업 분야를 재정비하여 교통, 에너지, 관광, 투자, 환경의 5개 분야로 재설정하였다. 또한 기존에 활동하던 분야별 워킹그룹은 폐지하고 대신 좀 더 발전적 성격의 협의회(Council)나 위원회(Board)의 형태로 두어 민간-공공 부문의 협력을 꾀하기로 하였다. 그리하여 TRADP는 이제 GTI로 개발영역이 확대되면서 새로운 전환기를 맞게 되었다.

⁸ 아시아개발은행(ADB)은 동남아의 메콩강 지역개발에 참여한 경험이 있어 두만강 지역개발에도 관심을 가질 것이라는 기대였다. ADB의 지원을 유도하기 위하여 제6차 5개국 위원회에서 ADB 비회원국인 러시아와 북한의 가입을 권유하는 사항이 채택되기도 했다.

<그림 1> 두만강개발계획(TRADP)과 광역두만강개발계획(GTI) 영역 비교



출처: 기획재정부, GTI 자료를 바탕으로 연구자 수정.

다. 제4기(GTI 1단계): 2006~2009년

GTI 체제가 2005년 제8차 5개국위원회(장춘)에서 합의되었지만, 실제적으로 핵심사업 분야별 협의체의 구성이나 신규 프로젝트 등의 설정은 제9차 5개국위원회(블라디보스토크)에서 이루어졌다. 분야별 기구로 에너지 위원회(Energy Board), 관광 협의회(Tourism Council), 비즈니스 자문협의회(Business Advisory Council: BAC)와 환경 협력체제(Cooperation Framework on Environment)를 발족시키고 향후 진행상황에 따라 협의회의 성격과 구성을 결정하기로 하였다. 그리고 회원국들의 의견을 수렴하여 제8차 위원회에서 결정된 우선 사업 분야인 5개 분야별로 주요 프로젝트를 선정하였다(<표 1> 참조).⁹ 이 시기의 가장 큰 특징은 GTI의 구성을 기존의 정부 중심의 위원회 구성에서 민간이 참여할 수 있도록 그 구성을 확대했다는 것이다. 특히 GTI에 민간인 투자 유도를 위하여 설치된 비즈니스 자문협의회의 회인 BAC에 기업인들을 참여시켜 다자협력이 아니라 회원국 간에 이해관계와 투자 유망분야는 양자 간 협력이 가능하도록 하였다.

⁹ Vladivostok Declaration, The 9th Consultative Commission Meeting of the Greater Tumen Initiative.

<표 1> GTI 주요 프로젝트 개요

분야	사업명	사업 주요내용	비용/출자자
교통	동북아페리 루트 개설	트로이차-속초-니가타 항로개설	5만 달러 (민간)
	자루비노항 현대화	자루비노항 컨테이너 터미널 공사	8억 달러 (민간)
	몽골-중국 철도타당성 조사	경제적 타당성조사 및 철도 상세도안 마련	50만 달러 (민간)
	훈춘-마하리노철도운행 재개	중국-러시아 간 양국 간 방안 마련	5만 달러 (민간)
	중국-북한 국경의 도로 및 항만활용	국경 간 수송촉진 기구 개설	5만 달러 (민간)
에너지	GTI 에너지산업역량구축	에너지위원회 신설 및 에너지 교역 장벽 축소	25만 달러 (민간)
관광	GTI 관광산업역량구축	관광위원회 구성·GTI 관광가이드 제작 및 관광상품 개발	20만 달러 (민간)
투자	GTI 회원국 공무원 시장경제교육	GTI 회원국 중 저개발 국가의 관료 대상으로 시장경제 학습 워크숍	20만 달러 (한국 혹은 해당국가)
환경	GTR 환경영향 평가 및 기준표준화 작업	GTR 환경영향평가(EIA) 및 EIA 표준화 추진	30만 달러 (GEF 펀드와 해당국가)
	두만강 수자원보호 타당성 조사	두만강 환경보호를 위한 다자 간 협력 구축	5만 달러 (일본 도시바)

출처: 재정부 및 GTI 문건을 바탕으로 연구자 정리.

한편 GTI 체제는 2009년 말에 또 다른 변화를 겪게 되는데 그것은 북한의 전격적인 탈퇴다. 북한은 2009년 11월에 GTI에서 공식적으로 탈퇴를 했는데, 그 배경에 대해서는 아직까지 정확한 이유가 알려져 있지 않다. 관련 언론기사에 따르면 북한이 두만강 지역개발에 대해 많은 기대를 가지고 있었는데 속도가 너무 지지부진하여 탈퇴를 했다는 주장부터 두만강개발이 본격화되면 두만강 유역 개발로 국경 지역에서 물적, 인적 교류가 활발해질 경우 사상 통제와 주민 통제에 문제가 생긴다는 내부 우려가 커졌기 때문에 탈퇴를 했다는 주장이 상반된다. 또한 최근에 나진항에 대한 중국, 러시아의 높은 관심으로 몸값을 높이기 위하여 탈퇴했다는 주장도 있다. 또한 북한이 2009년 11월에 GTI에서 탈퇴하였지만 다음 해인 2010년 1월 4일에 나진·선봉시를 특별시로 승격 조치한 것을 볼 때 북한이 장기적으로는 GTI에 다시 복귀할 것을 예상하는 시각이 있다.¹⁰

라. 제5기(GTI 제2단계): 2010년 이후

각 사업 분야와 협의기구들에 대한 전체방향이 확정된 후에 GTI 체제는 조금씩 자리를 잡기 시작하였고, 2010년 이후의 가장 큰 특징은 중국이 GTI에 본격적으로 적극적인 움직임을 보이고 있다는 점이다. 중국은 사실 TRADP 시절부터 두만강 지역의 개발과 국제협력에 관심이 있었지만 당시 중국의 경제개발은 상하이, 북경과 같은 대도시 거점을 중심으로 이루어지고 있었기 때문에 1990년대에는 동북아 지역의 변경지역까지는 중국의 개발 여력이 없을 뿐이었다.¹¹

그러나 중국의 이러한 입장은 2000년 이후 중국의 빠른 경제성장과 동북공정 등으로 대표되는 동북아 개발이 시작되면서 상황이 바뀌게 된다. 2005년 들어서 중국은 ‘동북노후 공업기지의 대외개방 확대실시에 관한 의견(36호 문건)’을 통해 변경국가들과의 경제무역협력을 강조하면서 두만강 지역개발을 본격적으로 추진하게 된 것이다. 중국은 2008년 6월 국가발전개혁위원회 주도로 1999년에 편제된 두만강 지역개발계획을 수정작업을 진행하고, 2008년 8월에 창지투(長吉圖) 개발을 국무원에서 인준하여 중앙 정부차원에서 지원을 명백히 하였다(원동욱, 2009).¹² 중국과 북한의 접경지역 경제협력과 관련하여 에너지, 원자재 자원 확보

¹⁰ 이종립 연변대학교 경제관리학원 부원장은 나선시의 특별시 승격은 중국의 두만강 개발에 부응하고 북한 중앙 차원의 개발을 위한 것이며, 결국 북한은 다시 GTI에 복귀할 것을 전망했다. “중국, 400억 달러 투자해 두만강 본격 개발 계획,” 『오마이뉴스』, 2010년 4월 2일.

¹¹ “두만강 개발전망 밝다- 연변조선족자치주당서기 등개 면담(신화넷),” 『연변일보』, 2007년 10월 20일.

를 위한 북한지역에 대한 중국기업의 투자 및 교역확대, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 도로, 철도, 항만 등의 인프라 확충 등이 핵심적으로 추진되고 있다(조명철·이중운, 2009).

또한 북한이 GTI에서 탈퇴함으로써 이제 GTI의 공식적인 영역은 아니지만 북한의 나진항 개발 및 이용을 둘러싸고 중국과 러시아가 경쟁을 하고 있어 주목받고 있다. 김영운(2010)은 북한의 나진항을 통하여 동해로 진출하는 것이 중국과 러시아의 전략이기 때문에 북한이 GTI에서 탈퇴하였어도 여전히 나진항의 중요성은 높다고 강조하고 있다. 또한 한국도 최근 러시아-북한의 나진항 개발 합작프로젝트에 간접 참여하기로 결정을 했기 때문에 나진·선봉 지역 개발은 GTI와 계속 높은 관련을 가질 것으로 보인다.¹³

2. 광역두만강개발계획의 성과 및 평가

GTI는 출범 당시에는 동북아 지역의 최초 국가협력 개발계획으로 많은 주목을 받았다. 그러나 초기의 기대와는 다르게 GTI는 아직 주목할 만한 큰 성과는 없다는 것이 일반적 평가다.

이렇게 GTI가 실질적인 성과를 내지 못한 가장 큰 이유는 역시 투자재원 조달의 문제다. 재원 조달의 문제는 성공적인 개발을 위해서는 필수적이었지만 회원국들이 한국과 중국을 제외하고는 재정여건이 매우 열악하였으며 중국도 당시 동북아 지역까지는 투자의 여력이 넉넉하지 못했다. 그래서 외자유치를 위하여 투자 무역박람회 등을 개최하였으나 실적도 기대에 미치지 못하였으며 국제금융기구들로부터의 차관도입도 여의치 않았다(김시중, 1997). 대안으로서 두만강 지역개발을 위한 독자적 개발은행이나 투자공사의 설립에 대한 논의도 있었지만 역시 실현되지 못해 재원조달은 가장 큰 제약으로 작용했다(심지섭·이광훈, 2001). 이러한 사업재원 마련의 어려움 이외에도 두만강 및 동북아 지역의 지속가능한 발전

¹² 창지투 프로젝트는 중국의 두만강지역의 국제개발협력 선도구역으로 장춘(창춘)-길림(지린)-도문(투먼)을 성장 축으로 하는 개발프로젝트이다. 정확한 명칭은 ‘두만강 지역개발계획요강’이고 부제가 ‘장길도를 개발개방선도구로’이다. 프로젝트의 명칭에서 알 수 있는 것처럼 장길도를 개방하여 국제적 수준의 산업벨트로 만들고 이를 발판으로 두만강 지역의 국제개발협력으로 이끌어 나가는 것이 이 프로젝트의 핵심이다.

¹³ 한-러 양국은 2014년 3월, 러시아 푸틴 대통령과 박근혜 대통령의 정상회담을 계기로 한국이 러시아-북한 간 합작사업인 ‘나진-하산 프로젝트’에 참여하기로 결정하고 양해각서(MOU)를 교환하였다. 참여방식은 한국의 코레일과 포스코, 현대상선 등 3개사 컨소시엄이 2천100억 원을 투자해 러-북 합작사(라손콘트라스)의 러시아 측 지분 70% 가운데 절반 정도를 인수하는 방식이다.

을 위한 기술협력을 위해 ‘두만강 신탁기금(Tumen Trust Fund)’의 설치도 결의 하였지만 기금출자에 적극적인 국가는 한국뿐이었다.¹⁴ 또한 회원 국가들의 상이한 정치체제와 경제시스템도 GTI의 발전을 더디게 하는 요소다(이종립, 2010). 실제로 이영훈(2011)은 GTI 지역에서 상대적으로 가장 실적이 나은 중국 연변지역 조차도 대부분 한국이 투자한 식품, 방직, 의복 등의 소규모 외자기업이 주를 이루고 있으며 이러한 투자 유치의 부진은 참여회원국들의 동기유발 요소가 약하고 동북아 정세악화, 경제적 어려움을 이유로 지적하고 있다.

그러나 이러한 제약요인들에도 불구하고 그동안 GTI가 어느 정도 성과를 거두었다는 주장도 있다. 이종립(2011)은 GTI가 외부 정치경제적 환경에 많은 영향을 받아 어렵기는 했지만 완만한 발전을 거친 것으로 평가하고 그 성과로서 두만강 지역의 대외개방도 제고, 기초 인프라 개선, 초(超)국경관광업 발전, 두만강지역 운수통로 형성을 들고 있다. 또한 그는 중국이 ‘장길도 프로젝트’를 통해 두만강 지역개발을 국가단위의 지역개발프로젝트로 추진하면서 GTI가 뉴라운드에 들어섰으며 향후 가속적인 발전의 궤도에 들어설 것으로 낙관하고 있다. 이와 관련하여 배종렬(2009)은 장길도 개발이 GTI 프로젝트의 새로운 성장 동력이 될 수 있는 잠재력이 있다는 점을 인정하면서도 그 잠재력이 실현되기 위해서는 물류망 건설과 접근성 효율화, 북한 선군사상 극복, 동북3성 간의 불균형 성장해소 등과 더불어 북한 측의 두만강 지역개발이 전제되어야 함을 강조하였다.

결론적으로 연구자의 의견으로 볼 때 광역두만강개발계획은 TRADP 체제에서는 대내외적인 문제로 인하여 괄목할 만한 성과는 거두지 못하였으며 GTI 체제로 변경된 이후 중국의 장길도 프로젝트와 적극적인 개입으로 새로운 전기를 맞고 있는 것으로 평가할 수 있다. 특히 광역두만강개발계획은 동북3성의 지방정부 차원에서 이제 중앙정부 차원의 개발 계획으로 그 관심이 옮겨가는 양상이다.

이는 앞서 살펴본 것처럼 중국 시진핑 주석이 우리나라를 방문할 때 박근혜 대통령과의 합의사항 중에서 특별히 광역두만강개발계획의 미래 - 다자 간 협력개발기구체제로의 전환 - 을 명시했다는 점이 이를 증명한다. 또한 북한도 회원국에서 탈퇴했지만 두만강개발에서 나진향이 가지는 잠재력과 중요성 때문에 여전히

¹⁴ 한국은 1992년 서울에서 열린 제1차 ‘두만강 지역개발계획 관리위원회(Program Management Committee: PMC)’회의에서 TRADP 사업을 위해 500만 달러의 재정지원을 약속하여 이를 1993년부터 2002년까지 순차적으로 출연하여 UNDP 국가사업(Country Program)에 포함시켜 두만강 지역개발 사업에 사용되게 하였다. 그리고 이 500만 달러에서 200만 달러를 UNDP의 요청으로 두만강 신탁기금으로 두 차례에 걸쳐 이전하였다(과학기술부, 2005).

함께 주목받고 있기 때문에 현재 광역두만강개발계획은 “미완의 성공”이라고 평가할 수 있을 것이다.

IV. 광역두만강개발계획과 관광개발

1. 광역두만강개발계획 관광분야 현황과 평가

광역두만강개발계획에서 관광사업은 다른 사업분야에 비하여 상대적으로 그 추진 역사가 긴 편이다. GTI 체제 이전인 TRADP 시기에서부터 관광사업은 지속적으로 추진되었기 때문이다. 이것이 가능했던 이유는 관광산업이 다른 산업 분야에 비해 상대적으로 적은 자본을 가지고도 가능하며 고급기술이 필요하지 않은 특성에 기인한다.¹⁵

광역두만강개발계획의 관광사업 진행은 앞서 살펴본 GTI 체제의 발전단계 구분과 일치하지는 않기 때문에 TRADP 와 GTI 시기의 두 단계로 나눠서 평가하겠다. TRADP 시기에 관광분야 사업은 관광작업반(TRADP Working Group) 주도로 진행되었으며 GTI 시기에는 관광위원회(Tourism Board) 주도로 진행되었기 때문이다.

가. TRADP 시기의 관광사업

TRADP 시기의 관광사업은 TRADP 관광실무반(TRADP Tourism Working Group)의 주도로 진행되었다. 관광실무반은 각 회원국인 한국, 중국, 러시아, 몽골, 북한의 관련부처(한국의 경우 문화관광부)와 옵서버인 국제기구(UNDP, WTO, PATA, UNESCO) 등으로 구성되었고 1998년부터 2002년까지 총 5회의 회의를 개최하고 관광증진환경조성, 연구조사, 상품개발, 홍보마케팅의 분야에 걸쳐 사업을 발굴하고 논의하였다(<표 2>).

¹⁵ 물론 관광산업에서 테마파크나 카지노, 고급호텔처럼 상당한 자본과 인력기술이 필요한 부분은 다르지만, 자연관광(nature-based tourism)이나 문화관광(cultural tourism)은 소자본과 지역 주민들로도 시작할 수 있는 특성을 가지고 있다.

<표 2> TRADP 관광실무반 주요 논의사업

분야	주요 사업
관광증진 환경조성	<ul style="list-style-type: none"> · 중국 연길공항 국제항공 노선 개설(한국 제안) · 속초-나진-훈춘 항로개설(한국 제안) · 출입국 업무 효율화 · TRADP 회원국 협력여행사 또는 공동관광기구 설립을 통해 다국 간(間) 연계관광 가능성 모색
관광연구조사	<ul style="list-style-type: none"> · 두만강지역 문화관광지도 및 관광자원 DB 제작 · VISA 문제 연구 · 생태관광 연구 실시 · 두만강 지역관광시장 분석
관광상품개발	<ul style="list-style-type: none"> · 몽고-러시아-중국 관광열차 운행 · 역사문화관광상품 개발
관광홍보마케팅	<ul style="list-style-type: none"> · 5개국 공동홍보전략 수립 · 두만강지역 대표 관광이미지 개발

출처: 문화관광부 TRADP 내부자료를 바탕으로 연구자 정리.

관광실무반에서 논의된 사업들은 관광사업의 특성상 대부분 회원국들의 이해 관계에 있어 크게 상충되는 것은 없었지만 예외적인 분야도 있었다. 중국 연길공항에 서울-연길 간 국제노선을 개선하자는 한국의 제안에 중국은 처음에는 부정적인 입장을 보였는데 인근 지역공항(장춘, 심양)의 반발과 연변 조선족 자치주에 대한 한국의 영향력을 우려했기 때문이다. 그러나 중국의 이러한 입장은 연길지역에 대한 한국투자 증대를 기대하면서 긍정적인 입장으로 선회되었으며 한·중 항공협력회의에서 노선 개설을 확정함으로써 나중에 실현되었다.¹⁶

반면에 한국이 제안했던 속초-나진-훈춘 간 페리항로 개설은 북한이 회의에 불참하면서 실질적인 토의가 불가능하였다.¹⁷ 이 사업은 북한의 불참과 소극적인 태도에 반해 오히려 러시아가 적극적인 모습을 보여 북한 나진항 대신 러시아 자루

¹⁶ 한국과 연길공항 노선은 2000년 개설되었다.

¹⁷ 북한은 관광실무반 제1차 회의에 내부사정을 이유로 불참하였으며 향후에도 적극적인 모습을 보이지 않았다. 관광실무반 회의는 총 5회 개최되었는데 북한은 남북정상회담이 개최되었던 해인 2000년에 열린 제3차 관광실무반회의에만 한 번 참석하였다. 북한의 이러한 태도는 아직까지 나진·선봉 지역에 기초적인 관광인프라도 없는 상황이었으며 금강산 관광사업을 막 시작한 상태에서 동시에 또 다른 관광프로젝트를 진행하는 것에 대한 부담감, 관광으로 인한 개방에 따른 체제 혼란 등을 우려한 것으로 보인다.

비노항을 거쳐 가는 속초-자루비노-훈춘의 대체 항로를 제안하였고 결국 이 항로가 향후 실행되었다.¹⁸

그러나 관광증진 환경조성 분야에서 출입국 업무 개선과 TRADP 회원국 합작여행사 설립은 실현되지 못하였다. 우선 출입국 업무 개선의 경우는 출입국 담당 공무원의 증원과 시설개선이 이루어져야 하는데 두만강 접경 지역의 경우는 중국과 러시아의 중심지역에서 멀리 떨어진 변경지역으로 중국과 러시아의 우선순위에서 당시에는 높지 않은 상황이었기 때문이다. 또한 근본적으로 출입국이 개선되기 위해서는 비자 문제가 해결이 되어야 하는데, 비자문제의 경우는 각 국의 관광부처가 아니라 법무부처의 소관이기 때문에 쉽게 해결될 수 있는 사항이 아니다. 합작여행사 또는 공동관광기구 설립은 최초 제안은 회원국이 아닌 WTO(World Tourism Organization: 세계관광기구)에서 시작된 것인데, 논의 과정에서 대부분의 회원국이 반대를 하면서 무산되었는데 그 이유는 회원국이 출자를 해서 여행을 세우는 게 쉽지 않으며, 또한 합작여행사가 독점적 지위를 가질 수 있어 다른 여행사들의 활동을 제한할 수 있다는 것이었다.¹⁹

관광연구조사 분야에 해당하는 사업들은 위탁연구 형태로 대부분 수행되었다. 이러한 연구들은 두만강 지역의 관광자원이나 관광개발에 대해 기초적인 조사로의 의의를 거두기는 했지만, 지역이 방대하다보니 현장조사의 어려움, 또한 외부 관광기구에서 수행하는 특성상 지역 현실을 명확히 반영하지 못하는 약점이 있었다.

¹⁸ 속초-자루비노-훈춘 항로는 2000년 개설되었으며 현재는 블라디보스토크까지 확장되었다.

¹⁹ 문화관광부, TRADP 제3차 관광작업반 참가결과 문건(내부자료), 2000.

<표 3> TRADP 관광관련 연구 제목 및 주요내용

연구제목	연구 주요 내용
“Tourism Development Study of TREDA” (Travel Development Centre Ltd, Finland, 1997)	두만강지역의 관광개발에 대한 개발계획으로 핀란드 관광개발센터에서 수행되었음
“Environmentally Sound Tourism Development in the Tumen region: Realizing the Potential of the Mt. Paekdusan/Changbaishan Area” (KWAACK Hwankyung Group, 1999)	백두산(장백산)의 환경친화적 개발계획과 타당성 조사 (한국 광환경 그룹 부설 연구소에 의해 수행되었으며 한국 과기부가 연구비를 부담, 북한지역은 방문조사를 못하였음)
“Aviation for Tourism and Framework for Establishing a Tourism Database I, II” (WTO,2002)	세계관광기구가 수행한 연구로 1권은 두만강 지역의 항공현황에 대한 분석조사, 2권은 관광자원 데이터베이스 구축에 관한 내용으로 구성됨
“Marketing and Product Development of Tumen Region” (WTO, 2002)	역시 세계관광기구가 수행한 연구로 두만강 지역의 관광상품개발과 마케팅 계획에 관한 내용

출처: 각 연구보고서 내용을 바탕으로 연구자 정리.

관광환경개선이나 연구조사 분야에 비하여 상대적으로 관광상품 개발과 관광 홍보마케팅 분야는 실제적 성과가 매우 미흡하였다. 그 이유는 관광환경개선은 사회적 인프라에 해당하는 것으로 정부나 공공부문에서 어느 정도 개선이 가능한 분야이고 연구조사도 역시 마찬가지이지만 상품개발과 홍보마케팅은 그렇지 못하기 때문이다. 특히 상품개발의 경우는 연구조사에서 어느 정도의 관광루트나 프로그램은 제시되었지만, 그것을 실제로 실천할 조직이 없다는 점이 문제였다. 마찬가지로 관광홍보마케팅도 홍보마케팅을 책임지고 추진을 할 마케팅기구의 부재가 역시 난점이었다. UNDP가 지원하는 두만강사무국은 단순히 회원국 간의 행정업무만을 지원하는 곳이었으며 제안이 되었던 합작여행사는 무산이 되었고 공동관광기구도 설립되지 못 했기 때문이다. 이렇게 TRADP 시절의 관광개발은 관광환경과 연구조사 부문에서는 어느 정도 성과를 거뒀지만, 미흡한 점도 남은 채 GTI 체제로 넘어가게 되었다.

나. GTI 시기의 관광사업

앞서 설명한 것처럼 두만강개발계획이 TRADP에서 GTI 체제로 바뀌면서 하부 조직들도 개편이 되었고 관광 분야에는 관광협의체(Tourism Council)가 발족하였는데 곧 관광위원회(Tourism Board)로 명칭이 바뀌었다. 기본적으로 GTI 체제의 중장기 계획은 각 GTI의 발전방향과 각 사업분야의 주요 과업을 서술한 중장기 전략보고서인 “GTI Strategic Action Plan 2006~2015”에 담겨져 있다. 이 액션 플랜을 살펴보면 관광분야에는 두만강 지역을 방문하는 국제관광객을 매년 10~15%씩 증가시키는 것을 목표로 1) 국경 통과 절차 간소화, 2) 국제수준에 맞는 관광시설 확충, 3) 관광자원 해설능력 향상, 4) 복수국가(Multi-destination) 경유 관광상품 개발, 5) 주요 관광시장에 두만강 지역 홍보 등의 다섯 가지 과제가 제시되어 있다.²⁰

관광위원회는 과거 TRADP 시절의 관광실무반과 성격이 크게 다르지는 않았지만, 구성원들이 실무자들 이외에도 관광부문 책임자(국장급)들이 참여함으로써 의사결정권을 좀 더 강화하였다. 관광위원회의 제 1차 회의는 2008년 서울에서 개최되었으며 이후 회원국별로 돌아가면서 회의를 개최하였다.²¹ 관광위원회는 과거 관광실무반과 달리 각국의 관광부처 국장급이 참여하고 매년 정기적으로 회의를 개최하면서 좀 더 안정적인 체제가 되었다. 또한 관련 포럼으로서 동북아관광포럼(North East Asia Tourism Forum)이 조직되어 2011년부터 매년 개최되었는데 이 포럼은 관광위원회가 각국 정부 중심의 공적 조직인데 비하여 민간 중심 관광전문가들이 관광위원회에서 논의된 사항이나 관련 관광 이슈를 놓고 토의하는 형식으로 GTI 관광프로젝트에 전문가적 시각을 보완하는 역할을 가지고 있었다.

GTI 관광위원회는 발족 이후에 GTI 전략보고서에서 제시된 관광분야 주요과업을 실행하기 위하여 우선 관련된 세 개의 조사연구를 수행하였다.

²⁰ GTI, *GTI Strategic Action Plan(SAP) 2006~2015*, 2005.

²¹ 각 회의별 개최지는 다음과 같다. 2008년 한국 서울, 2009년 중국 장춘, 2010년 러시아 블라디보스토크, 2011년 몽골 울란바토르, 2012년 중국 훈춘, 2013년 한국 평창.

<표 4> GTI 관광위원회 수행 주요 조사연구

프로젝트명 (관련 과업분야)	주요 내용
GTI 관광가이드 업데이트 (관련과업분야: 두만강 지역 관광홍보)	· 과거 TRADP 시절에 만들어진 관광가이드를 업데이트하고 한국어, 러시아어, 중국어로도 발간 추진
GTI 비자현황 조사 (관련 과업분야: 국경통과 절차 간소화)	· 각 회원국 간의 비자유구 조건과 현황 조사 (북한도 포함)
GTI 복수 관광목적지 연구 (관련과업 분야: 복수국가 경유 관광상품 개발)	· 독일국제개발협력공사(GIZ) 재정후원으로 행해졌으며 관광현황 분석과 함께 다목적지 관광코스를 개발 · 단기, 중기, 장기코스 등 총 8개의 관광루트 제시

출처: 연구자 정리.

그러나 관광가이드 업데이트와 비자현황 조사는 간단한 현황 파악과 브로슈어 제작 수준이라 연구 성격이라고 보기는 어렵다. 다만 GTI 복수 관광목적지에 관한 연구보고서는 두만강 지역의 관광현황과 잠재력, 그리고 각 회원국 간을 여행하는 8개의 여러 관광코스가 제시되어 있어 어느 정도 체계를 갖추고 있다.²² 관광위원회는 이외에도 좀 더 심화 조사연구 프로젝트로 종합적인 비자연구와 두만강 지역 관광 데이터베이스 구축(TRADP 시기에 수행되지 못하였음) 관련된 연구를 현재 진행 중이다.²³

한편 가장 최근의 주목할 성과로 2014년 3월, ‘동북아 다목적지 관광협력센터(Northeast Asia Multi-Destination Tourism Cooperation Center)’가 중국 훈춘 시(市)에 개관하였다. 이 센터의 개설은 제5차 관광위원회에서 안건으로 제시된 이후 3년 만에 문을 연 것인데 센터는 GTI의 부속기구로 활동하며 관광홍보, 관광 관련 조사연구 수행, 연례 NEA 관광포럼 조직 등의 역할을 수행할 계획으로 알려졌다. 이 센터가 주목되는 이유는 GTI의 에너지, 환경, 교통, 관광 등의 주요 사업 분야에서 별도의 실무적 부속기구가 만들어진 것은 관광이 처음이기 때문이다.²⁴

GTI 시기에 있어 관광분야의 성과를 평가하자면 우선 관련 조직의 안정화를

²² 한국의 경우 동해시 페리관광 코스 및 비무장지대 관광이 포함되어 있으며 장기 코스에 해당된다.

²³ GTI 6th Tourism Board Meeting Press Release (GTI 사무국, 2013).

²⁴ 센터개설에 필요한 비용은 중국 여유국(CNTA), 지린성 정부, 훈춘시 정부에서 부담하였으며 NEA 관광포럼은 앞으로는 계속 훈춘 시에서 개최될 것으로 예상된다.

들 수 있다. 정부 간 조직체로 관광위원회(Tourism Board)의 연례화가 안착되었고, 여기에서 결정된 사항과 이슈를 동북아 관광포럼(NEA Forum)에서 학술적, 전문적으로 토론하는 채널이 구성되었다. 그리고 이 포럼이 훈춘시 관광협력센터의 개관과 함께 “GTI-Hunchun NEA Tourism Forum”으로 향후 추진되고 센터가 보조협력기관으로 새롭게 추가되면서 삼각 협력시스템을 갖춘 것으로 평가할 수 있다.

반면에 관광상품의 실제적인 개발과 홍보는 여전히 미진한데, 그래도 과거 TRADP 시절에 비하여 실질적인 다목적지 관광코스를 제시하고 그것을 각 회원국 간에 논의하는 단계까지 온 것은 발전한 것인데 어떻게 상품으로 개발하는지가 앞으로의 과제이다.

2. 광역두만강개발계획의 관광개발 잠재력과 제약요인

가. 관광개발 잠재력

GTI에서 관광사업이 가지는 잠재력은 관광 자체가 가지는 산업적 장점과 두만강 지역개발이 가지는 지역적 장점을 함께 고려해야 하는데 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 우선적으로 관광산업 자체가 가지고 있는 성장성이다. 매년 전세계 국가별 관광보고서와 국제동향 보고서를 발간하는 세계여행관광협의회(World Travel & Tourism Council: WTTC)에 따르면 관광산업은 2013년 기준으로 전세계 GDP의 약 9%를 차지하며 약 2억 6,000만 개의 고용을 창출하고 있다. 특히 경제 침체 기에도 관광산업은 평균 3~4%대의 꾸준한 성장률을 유지하였고 이러한 추세는 앞으로도 계속 이어질 것을 기대하고 있다.²⁵ 또한 관광산업의 산업적 성장세에 따라 국제관광객 숫자는 2012년에 최초로 10억 명을 돌파하였으며 국제관광 수입은 1조 750억 달러를 기록하였다.²⁶

둘째, 이러한 관광산업의 성장세는 특히 아시아태평양 지역에서 두드러지고 있다. 세계관광기구(UNWTO) 통계의 의하면 최근 10년 동안 아태지역은 5년마다 국제관광객수가 거의 2배로 증가하고 있는데, 이는 유럽을 비롯한 다른 지역에 비해 거의 30%가 넘는 성장을 보이고 있는 것이다.²⁷

²⁵ WTTC, *Economic Impact of Travel & Tourism 2014 Annual Update: Summary* (2014).

²⁶ UNWTO, *World Tourism Barometer* (2013).

²⁷ *Ibid.*

<표 5> 전 세계 지역별 관광객 추이

(단위: 백만 명)

구 분	관광객 수		
	2000	2005	2010
세계	677	807	949.0
유럽	388.0	448.9	485.6
아시아·태평양	110.1	153.6	205.1
미주	128.2	133.3	150.6
아프리카	26.2	34.8	49.9
중동	24.1	36.3	58.2

출처: 문화체육관광부(2013), 2012년 관광동향에 관한 연차 보고서 발췌, 연구자 수정.

이러한 아태지역의 성장은 무엇보다 중국의 급속한 경제발전으로 인한 중국관광객의 성장에 기인한 것이다. 실제로 2000년 이후 중국의 해외관광객 숫자는 연 15~20% 수준으로 성장하고 있으며 세계관광기구는 2020년에 중국 해외관광객이 1억 6천만 명을 돌파할 것으로 보고 있다(신용석·김현주, 2012).²⁸ 따라서 GTI 주요 회원국자인 중국의 이러한 빠른 성장은 GTI 관광산업의 성장에 매우 긍정적인 요소이며 주변 회원국들에게 수혜로 작용할 것이다.²⁹

셋째, 관광산업이 가지는 타산업과의 융합 시너지 효과를 들 수 있다. 이는 GTI에서 과거 관광환경 증진을 위해 추진되었던 사업에서도 두드러지게 나타난다. TRADP 시기에 관광환경 증진을 위해 추진되었던 중국 연길공항의 국제노선 개설과 속초-자루비노-훈춘의 항로 개설이 성공한 이유는 단지 관광만의 이유가 아니라 물류산업 발전을 위해서도 필요성이 있었기 때문이다(Shin, 2010). 이는 관광산업의 융합적 특성이 잘 발휘된 것으로 최근 러시아, 중국 의료관광객(Medical Tourist)들의 한국 방문이 늘면서 한국 의료산업이 발전하는 것도 같은 맥락이며 관광의 융합 가능성은 다양하다.

넷째, 두만강 지역은 풍부한 생태관광(eco tourism) 및 문화관광(cultural tourism) 자원을 가지고 있는 지역이다. 중국과 북한의 경계에 위치한 백두산(장백산)을 비롯하여 다양한 생물종이 서식하고 있으며 중국이 지정한 국가 5A급(최

²⁸ 2013년 중국의 해외관광객은 약 9천2백만 명으로 알려져 있다.

²⁹ 실제로 중국에서 한국을 방문한 중국인 방한관광객의 추이를 살펴보면 이는 확인된다. 2003년에 방한 중국인 관광객은 40만 명에 미치지 못했지만, 2007년 100만 명을 돌파하였고 2013년에는 380만 명을 넘어섰다(법무부 출입국 통계 기준).

고 등급)의 경관지역이기도 하다.³⁰ 반면에 몽골의 넓은 대평원 지역과 블라디보스토크에서 시작되어 북한 나진·선봉을 거쳐 대한민국 동해안으로 이어지는 해안 지역은 해양관광 자원이 풍부한 곳이다. 또한 두만강 지역은 아직 도시화가 덜 진행된 지역으로 각 국가의 문화유산과 민속자원이 상대적으로 잘 보존된 곳으로 문화관광자원에서도 가치가 높은 곳이다.

다섯째, 두만강개발에서 관광산업은 북한 개방을 촉진시키는데 도움이 될 수 있다. 이 마지막 사항은 특히 우리나라가 관심을 기울여야 할 부분인데 왜냐하면 한국이 최초로 두만강개발계획에 회원국으로 가입하게 된 주요 동기 중 하나가 GTI를 통한 북한 개방 촉진과 협력 확대에 있었기 때문이다(과학기술부, 2005). 북한은 현재 GTI 체제에서 탈퇴하였지만 한국과 다른 회원국의 중간에 위치한 국가이며 북한의 나진항은 두만강 개발에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 이러한 북한의 지정학적 중요성 때문에 GTI의 성공을 위해서는 북한을 사업 대상국에 참여시키는 것이 중요하다.

북한도 GTI에서 탈퇴했어도 관광부문에서는 인접국가인 중국과의 변경관광을 지속적으로 추진하고 있다. 북한은 훈춘, 도문 같은 두만강 지역의 국경도시로부터 북한의 회령, 청진, 나진 쪽으로 관광객을 유치하고 있는데 일반 관광과 달리 변경지역을 통한 중국인의 북한관광은 통행증과 중국 공민증만으로 입출국이 가능하다. 변경관광의 주요방문 지역은 나진, 선봉, 남양, 온성, 신의주 등의 북한과 중국 접경지역이 중심인데 그 절차가 간단하고 비용이 저렴하다는 점에서 중국 관광객들에게 인기이다.

<표 6> 중국인의 북한 변경관광 주요 상품 내용

기간	출발지	관광도시	이동수단	여행경비(위안)
무박	투먼	남양/온성	도보 및 차량	700~800
	단동	신의주	차량	800~900
1박 2일	옌지, 훈춘	나진/선봉	차량	800~1,000
3박 4일	투먼	칠보산	차량	1,700~2,000
4박 5일	옌지, 투먼	칠보산	차량	2,000~2,500

출처: 김지연 외, 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』, 2013, p. 38.

³⁰ 중국은 “창지투 개발 프로젝트”의 주요사업으로 두만강 지역의 국제적 생태관광지구 개발을 명시하고 있다.

이러한 변경관광은 도보, 자동차, 기차가 주요 이동수단으로 이용되며 초기에는 당일 관광이나 1박 2일 정도가 일반적이었지만 최근에는 칠보산을 방문하는 상품의 경우 4박 5일 상품도 나온 것으로 알려졌다.

또한 최근에는 관광지역을 북한 내륙 지역까지 확대하고 있으며 2012년에는 중국 연길에서 북한 평양까지 전세 비행기로 이동하여 금강산을 방문하는 여행상품까지 출시되었다.³¹ 특히 북한은 한국 현대그룹과의 금강산 관광이 관광객 피격사건으로 인해 중단된 이후에 중국 관광객 유치를 위해 부쩍 더 노력하고 있는데, 이는 금강산 관광의 중단으로 인한 경제적 손실을 중국 관광객 유치에서 상쇄하고 북한의 대외 이미지 개선을 목적으로 한 것으로 보인다(신용석, 2012). 따라서 북한의 이러한 관광산업에 대한 관심과 움직임을 한국 정부에서는 적극 활용할 필요가 있는데 그 이유는 북한과 중국의 접경지역이 바로 GTI의 대상 지역의 핵심이기 때문이다. 과거 GTI 관광 부문에서 남한과 북한, 중국, 러시아를 잇는 페리노선의 개설이 검토되었던 것처럼 GTI 회원국 간의 연계 관광을 향후 발전시키기 위해서는 북한과 중국의 변경관광 현황에 대하여 관심을 가져야 하는 이유다.

나. 관광개발의 제약요인

두만강개발에서 관광개발이 이러한 잠재력을 가지고 있지만, 아직까지 개발을 어렵게 하는 제약요인이 있는 것도 사실이다.

첫째는 회원국 간에 자유로운 여행을 방해하는 느린 출입국 수속과 비자 문제이다. 이 문제는 과거 TRADP 시기부터 계속 제기되어 왔으며 관광관련 연구조사 보고서에서도 두만강 지역 관광개발의 성공을 위해서는 출입국 절차와 비자문제 개선 필요성이 공통적으로 지적되었다. 세관의 문제는 중국은 많이 개선되었지만 러시아의 경우는 시설도 낙후되고 서비스 친절도 여전히 낮은 문제를 가지고 있다.³² 비자 문제 역시 걸림돌이 되고 있는데 중국-북한의 변경지역을 여행하는 데는 상관없이 2개 이상의 복수국가를 여행하기 위해서는 여러 비자가 필요한 것이 관광발전을 가로막고 있다.

둘째는 아직까지 부족한 관광인프라의 문제를 들 수 있다. 중국의 창지투 프로젝트가 가동되면서 장춘-훈춘-연길을 잇는 고속도로가 개통되었고 고속철도도

³¹ 이 상품은 중국 연변천우국제관광유한회사가 북한의 고려항공과 협력하여 출시한 상품이다.

³² 최철호, “두만강지역 변경관광의 현황과 전망,” 제2차 동아시아 평화와 변경협력 국제학술회의 자료집(동북아역사재단·중국연변대학 동북아연구원, 2009), pp. 209~221.

건설 중이지만, 이 지역 이외의 도로 사정은 그렇게 좋지 못하며 숙박시설도 부족하다. 특히 인적 인프라에 해당하는 관광가이드와 통역요원의 부족이 큰 문제이다(최철호, 2009). 일반적으로 관광산업이 발전하는 단계는 먼저 단체관광객 중심의 성장, 그 다음에 개별관광객의 성장 순으로 이루어지게 되는데 아직 관광 초기에 해당하는 두만강 지역에서 단체관광객 유치를 위해서는 외국인 관광객들을 위한 관광가이드 육성이 시급한 과제다.

셋째, 관광 통계 자료의 절대적 부족을 꼽을 수 있다. 한국을 제외하고는 회원국 간 관광객 이동 숫자, 관광숙박 시설의 종류와 유형, 관광산업 종사원 현황 등의 기초적인 관광통계가 거의 전무한 상황이다. GTI와 같은 지역개발계획에서는 국가통계 뿐 아니라 지역통계(Regional Data)가 매우 중요한데 이러한 통계가 관광 부문에서는 미흡하다. 관련 통계의 부실은 무엇보다 수요-공급분석에 큰 제약요인으로 작용해 관광부문에 대한 투자유치를 더욱 어렵게 만든다.

넷째는 두만강 지역의 낮은 인지도이다. 이 지역의 대부분을 차지하는 중국과 러시아의 경우 동북3성과 러시아 연해주는 두 국가의 중심지역에서 매우 떨어진 곳이다. 따라서 러시아나 중국의 대도시 경제발전 지역에 비해서는 도시의 지명도나 관광 이미지가 상대적으로 매우 불리하다. 이를 위하여 GTI 관광실무반에서도 두만강 지역을 대표할 수 있는 관광브랜드를 개발하고자 하였으나 실현되지 못했다. 관광산업에서 지역이미지와 브랜드는 매우 중요하며 관광객들이 방문지역을 선택하는데 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(Williams, 1998). 그런데, 두만강 지역은 아직까지 관광객들의 관심을 이끌 수 있는 관광이미지 구축을 못하고 있다.

다섯째, 두만강 지역에 대한 적극적인 홍보·마케팅이 이뤄지지 못하고 있다. 현재 GTI의 관광개발은 아직까지도 실제적인 성과를 내놓지 못하고 있다. 물론 지역의 기반시설 미비나 상대적 낙후를 고려한다면 아직까지는 준비단계라고 볼 수 있다. 그러나 GTI 체제도 2015년까지 유효기간을 가지고 있는 점을 고려한다면 실질적인 관광투자 유치와 상품개발을 이뤄내야 하고 투자자와 관광업계의 관심을 끌기 위한 노력이 요구된다. 그런데 아직까지 관광 홍보·마케팅 부문에 있어서는 관광 브로슈어 수준의 가이드북을 만든 것이 유일한 성과일 뿐 체계적인 마케팅에 실패하고 있는데 이것은 추진기구의 부재에 기인한다.

V. 광역두만강개발계획 관광개발을 위한 개선과제

지금까지 두만강개발계획 관광개발에서의 성과와 잠재력, 그리고 제약요인에 대해서 살펴보았다. 이러한 분석결과를 바탕으로 향후 관광개발을 위한 개선과제를 제시하도록 하겠다. 개선과제의 기본방향은 관광개발을 추진하는데 방해가 되는 제약요인들을 제거하고 현재 관광위원회(Tourism Board)에서 추진 중인 과제들을 좀 더 구체화시킬 수 있는 방안이다.

첫째, 2014년에 개원한 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’의 기능을 구체화하고 확대시켜야 한다. 앞서 살펴본 관광분야의 제약요인들의 원인은 여러 가지가 있지만, 무엇보다 당면과제들을 체계적이고 지속적으로 추진할 독립된 실무기구가 없었다는 것이 가장 큰 문제였다. 관광위원회는 큰 방향만을 결정할 뿐이었지 실무기구는 아니었다. 그러므로 관광개발을 위해 필요한 과제들은 도출이 되었지만 실제적인 추진이 되지 않은 것이다. 따라서 이제 막 개원한 관광협력센터가 이러한 과제들을 관리하고 추진하는 기구가 되어야 한다. 현재로서는 기구의 목적이 관광포럼의 준비와 조사연구, 마케팅이라고만 되어 있는 수준인데, 이를 구체화시켜서 ‘조사연구부서’와 ‘마케팅부서’로 기능을 세분화시키고 중장기 업무 계획을 만들어야 한다. 또한 각 회원국에서 관련 전문 인력의 파견³³을 통해 실질적인 협력을 추진해야 하는데 이럴 경우 파견 인력의 인건비는 해당 회원국에서 부담하고, 아울러 사업추진을 위해 센터의 사업비를 회원국이 정기적으로 납부할 필요가 있다.

둘째, 비자문제의 개선을 위하여 관광위원회에 각 회원국의 비자담당 부처 인력을 옵서버로 참가시켜야 한다. 현재 관광위원회의 위원회 멤버는 관광부처 인력들로만 구성되어 있는데, 비자는 대부분의 국가에서 외교부나 법무부의 소관이지 관광부처에서 해결 할 수 있는 사항이 아니다. 따라서 현재의 관광위원회의 구성만으로는 비자문제를 해결할 수가 없기 때문에 비자담당 부처도 관광위원회에 참석시키는 것이 필요하고 실무 입장에서 어떠한 문제가 있는지 파악이 필요하다. 예를 들어 관광위원회에서 실시한 연구보고서³⁴에서는 두만강 지역 출입국 문제의 개선을 위하여 도착비자(VISA on Arrival)의 도입을 권고하고 있는데, 이러한 문제도 비자담당 부처의 협조가 아니면 실현이 불가능한 사항이다.

셋째, GTI 지역의 기초관광통계 DB 구축을 서둘러야 한다. 관광통계의 필요성

³³ 각 회원국의 관광공사나 연구원의 전문 인력을 파견하여 연구와 마케팅에 도움이 될 수 있도록 한다.

³⁴ GTI, *Multi-Destination Tourism in Greater Tumen Region* (2013).

은 비자개선 문제와 함께 꾸준히 제기되어 온 것이었는데 여전히 실현되지 못하였다. 이 작업은 그동안 관광위원회에서 실시한 외부에 위탁을 주는 용역연구 방법으로는 실현될 수가 없다. 왜냐하면 단일 국가 내 지역의 통계 구축이 아니기 때문에 각 회원 국가별 통계기준과 작성방법을 구체적으로 살펴보고 재가공을 해야 하는 작업인데, 짧은 시간 안에 외부 컨설턴트가 그 작업을 할 수 없기 때문이다. 그러한 이유로 통계 DB의 기초 프레임워크(Framework)를 설계하는 작업조차도 못 한 것이다. 이 DB 구축작업은 새로 개원한 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’를 중심으로 실시되어야 한다. 이를 위해서 가장 좋은 방법은 앞서 언급한 것처럼 센터에 연구조사 부서 만들고 그 부서에 각 회원국에서 전문 인력을 파견하여 작업반을 구성하는 것이다. 당장에 전문 인력의 파견이 어려운 경우에는 차선책으로 “GTI Tourism Statistic Task Force”를 구성하여 각 회원국별로 전문가들을 차출하여 정기적 TF 작업을 통해 실시하는 방안이다. 그리고 여기에 소요되는 작업비용은 각 회원국이 공동으로 분담한다.

넷째, GTI 위원회에서 만들어진 복수 국가 경유 여행코스들에 대한 팸 투어(Familiarization Tour: 사전답사여행)를 빨리 실시할 필요가 있다. 관광코스만을 만들어 놓는 것은 절반의 과정일 뿐이다. 그 코스들을 대상으로 팸투어를 실시해 보고 과연 이러한 코스들이 실제로 상품화 가능성이 있는지를 테스트해 봐야 한다. 팸투어의 대상은 대형 여행사를 비롯하여 항공, 페리 관계자들이 1차적 대상이 되어야 하고, 통과지역의 지방정부 관계자들도 참가시켜야 한다. 그리고 매우 중요한 것으로 여행, 관광 관련 미디어들도 초청을 하고 가능하면 GTI 관광 팸투어가 미디어에 노출될 수 있게 할 필요가 있다. 팸투어를 주관하는 작업은 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’에서 맡도록 하고 소요 비용은 팸투어 통과 지역의 지방정부와 국가에서 나눠서 부담하도록 한다.

다섯째, GTI 지역의 관광홍보를 온·오프라인을 통해 실질적으로 진행해야 한다. 오프라인을 통한 홍보마케팅은 비용이 많이 소요되는 작업이기 때문에 우선적으로는 온라인을 통해 시작하는 것이 좋다. 그러나 온라인 홍보도 효율적인 성과를 거두기 위해서는 안정적인 플랫폼(Platform)과 정기적인 업데이트가 필요하다. 현재 GTI의 공식 웹사이트에서는 관광부문에 특화된 홍보 기능을 전혀 제공하고 있지 못하기 때문에 관광을 위한 별도의 정보 플랫폼이 필요한데 이 기능은 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’의 홈페이지를 구축하여 관광홍보를 위한 서브 카테고리 만드는 방법을 고려해 볼 수 있다. 즉 관광협력센터의 홈페이지를 메뉴별로 분류(categorizing)하여 관광통계-관광정보-연구조사-관광행사로 나눠서 운영하

는 것이며 홍보기능을 관광정보 분류에 설치하도록 한다. 홍보를 위한 기초자료는 각 회원국의 관광부처 또는 관광공사를 통해서 공급받도록 하며 아울러 외부 링크 기능을 통해 그 부처와 공사 및 관광관련 기구들을 연결시킬 수 있게 만들어야 한다. 이렇게 해서 관광협력센터의 홈페이지가 GTI 관광의 종합 포털(Portal) 기능을 할 수 있도록 할 필요가 있다.

이러한 온라인 홍보가 자리를 잡은 다음에는 GTI 지역에 대한 오프라인 관광 홍보로서 런던 세계관광박람회(WTM), 베를린 국제관광박람회(ITB), 마드리드 국제관광박람회(FITUR)와 같은 세계 3대 관광박람회에 참가하여 GTI 지역에 대한 관광홍보를 실시해야 하는데, 이 부분은 비용이 쉽게 해결되지 않을 것이므로 우선적으로 GTI 회원국들의 관광부스를 통해 GTI 관광 가이드북의 배포를 통한 간접 홍보부터 시작하는 것이 바람직하다.

여섯째, 한국에 특별히 해당되는 사항으로서 북한과 관광협력을 할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 현재 남북한 관광협력은 금강산 관광 중단 이후 6년째 침체를 겪고 있다. 과거에 금강산 관광, 개성관광의 실시와 백두산 관광을 추진하던 때에 비하면 과거로 후퇴한 상황인데, GTI 관광개발을 통해 북한의 참여를 유도해야 한다. 일차적으로는 과거 시도하였던 속초-나진-훈춘 해로의 재개척을 추진해야 한다. 현재 한국에서 출발하는 동북아 크루즈 페리코스는 2개가 있는데 하나는 속초시에서 출발하여 속초-훈춘-블라디보스토크 코스이고 다른 하나는 동해시에서 블라디보스토크와 일본 사카이미나토를 운행하는 코스이다.³⁵ 이 코스는 얼마 전 한국과 러시아의 무비자 협정이 체결됨으로써 관광객의 이용 증가가 기대되고 있는데, 중간에 북한의 나진항을 추가하는 방안을 추진해야한다.

물론 이 과제는 남북한 간의 정치적 상황에 매우 영향을 받는 것이기 때문에 쉬운 문제는 아니지만 북한도 관광산업 유치에 큰 관심을 가지고 있으며 나진항 개발은 주요 프로젝트이기 때문에 지속적으로 관심을 기울여야 할 과제다. 현재 한국이 목표로 하고 있는 유라시아 이니셔티브의 성공적 달성을 위해서는 중국의 동북3성과 러시아 극동지역을 거치지 않을 수 없는데, 이 지역은 바로 GTI의 핵심지역이며 북한의 개방을 위해서 공을 들이고 있는 곳이기도 하다. 따라서 한국

³⁵ 현재 한국 동해시에서 러시아 블라디보스토크와 일본 사카이미나토를 운행하는 코스와 속초시에서 자루비노, 훈춘(블라디보스토크)을 운행하는 코스가 각각 운행되고 있다. 속초시 항로는 (주)스테나대아라인에서 운항(선박: New Blue Ocean)중이며 동해시 항로는 DBS크루즈웨리(주)에서 운항(선박: 이스턴드림)중이다. 크루즈를 이용한 연계여행 코스는 훈춘에서 중국 백두산, 연길로 이어지는 코스 등이 있다.

의 GTI에 대한 참여는 실질적 과제라고 볼 수 있는데 관광코스의 개발은 해운 물류와도 연계될 수 있는 분야이기 때문에 특히 주목해야 할 것이다.

VI. 결론

광역두만강지역개발계획(GTI)은 동북아 지역의 유일한 다(多)국가협력 개발 프로젝트로 기대가 컸지만 재원 조달 문제, 회원국들의 입장 차이, 북한의 탈퇴 등으로 계획의 추진 과정에서는 많은 어려움을 겪었다. 그러나 최근 중국의 동북3성 개발과 창지투 프로젝트 추진으로 중국의 적극적인 주도과 북한 나진·선봉 개발을 둘러싼 중국과 러시아의 경쟁으로 외부 환경이 빠르게 변화하면서 다시 주목을 받고 있는 상황이다. 본 논문은 이러한 연구배경을 가지고 GTI의 현황과 성과에 대한 평가를 점검하였으며 특히 기존의 GTI 전체에 대한 거시적 연구가 아닌 관광분야에 집중하여 미시적 연구를 진행하였다. GTI에서 관광산업은 관광산업이 가지는 자체적 성장력, 아태지역에서 중국의 성장으로 인한 국제관광객 증가, 관광산업과 타산업과의 융복합 시너지 효과, 두만강 지역의 풍부한 생태, 문화관광 자원, 관광을 통한 북한의 개방촉진 효과 등의 잠재력을 가지고 있으며 그동안 한국-연길을 잇는 국제항로, 동북아 해로(속초-훈춘-자루비노-블라디보스토크)를 여는 나뭇의 성과를 거두었다. 하지만 이러한 잠재력과 성과와 함께 여전히 불편한 출입국 통과와 비자, 부족한 관광인프라, 관광 통계자료 미흡, 두만강 지역의 낮은 관광인지도, 부실한 홍보·마케팅의 문제를 가지고 있는 것도 사실이다.

본 연구에서는 이러한 분석을 통하여 향후 GTI에서 관광개발을 위하여 개선될 과제로서 첫째, 새롭게 개원한 ‘동북아 다목적지 관광협력센터’의 기능강화를 통한 당면과제 해결, 둘째, 비자문제 개선을 위해 GTI 관광위원회에 비자 관련 정부 부처 참여, 셋째, GTI 기초 관광통계 DB 구축, 넷째, GTI 복수국가 경유 여행코스 팸투어 실시, 다섯째, 온·오프라인을 통한 GTI 관광홍보, 여섯째, GTI 관광개발을 통한 북한의 개방 추진 등을 제시하였다.

광역두만강개발계획(GTI)에 한국이 관심을 가져야 하는 이유는 자명하다. 향후 북한의 개방과 우리가 추진하는 동북아 평화번영과 유럽대륙으로 진출에 핵심이 되는 지역이 GTI 권역에 속해있어 유라시아 대륙으로 진출하려면 GTI 권역을 거치지 않을 수 없기 때문이다. 그러나 최근의 GTI를 둘러싼 모습은 중국이 빠르게 치고 나가는데 비하여 한국은 남북 관계 경색 때문에 이쪽에 충분히 관심을

두고 있지 못한 형국이다. 그러나 GTI에 대한 그동안 한국의 재정적 기여³⁶와 지적학적 중요성을 고려한다면 어떻게 GTI를 한국의 입장에서 전략적으로 활용할 것인지에 대한 관심이 필요하다. 아울러 최근 우리나라 정부의 유라시아 이니셔티브 정책과 중국의 동북아 개발 및 창지투 개발 정책 등으로 인해 두만강 지역에 대한 개발 가능성은 점점 높아지고 있는 점을 고려할 때, 광역두만강개발계획의 실제 사업분야들에 대한 개별적 연구가 요구되는 실정이다. 본 논문은 그동안 광역두만강개발계획에서 가장 소홀하게 취급되었던 관광분야의 현황과 제약요인 및 개선과제들을 통하여 한국의 참여 필요성과 활용 가능성을 다루었으며 이어지는 후속연구를 기대한다.

■ 접수: 10월 14일 ■ 심사: 10월 27일 ■ 채택: 11월 14일

참고문헌

1. 단행본

- 김지연 외. 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2013.
 김학수. 『두만강지역 개발구상에 대한 논의와 전망』. 서울: 대외경제정책연구원, 1993.
 림금숙. 『창지투 선도구와 북한 나선특별시, 러시아 극동 지역 간 경제협력과제』. 서울: 통일연구원, 2011.
 신용석. 『남북관광현황분석 및 정책대응방안』. 서울: 한국문화관광연구원, 2012.
 조명철·김지연. 『GIT 추진동향과 국제협력방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2010.
 제성호. 『두만강지역개발계획의 현황과 전망』. 서울: 통일연구원, 1992.
 최수영 편. 『중국의 창지투 개발계획과 한반도 경제』. 서울: 통일연구원, 2012.

- GTI. *GTI Strategic Action Plan(SAP) 2006~2015*. 2005.
 _____. *Greater Tumen Initiative Project Proposals*. 2007.
 _____. *Tourism VISA Study*. 2010.
 _____. *GTI Tourism Guide*. 2011.
 _____. *Multi-Destination Tourism in Greater Tumen Region*. 2013.

³⁶ 현재 GTI의 재정분담은 각 회원국의 GDP 비례 기준으로 하고 있는데, 한국은 중국 다음으로 부담을 하고 있으며 과거 TRADP 시절에는 UNDP 에 200만 불의 신탁기금(Trust Fund)을 예치한 적도 있다.

KWAAK Hwankyung Group. *Environmentally Sound Tourism Development in the Tumen region: Realizing the Potential of the Mt. Paekdusan/Changbaishan Area*. 1999.

UNWTO(Former WTO). *World Tourism Barometer*. 2013.

Williams, Stephen. *Tourism Geography*. London: Routledge. 1998.

WTO. *Aviation for Tourism and Framework for Establishing a Tourism Database I, II*. 2002.

_____. *Marketing and Product Development of Tumen Region*. 2002.

WTTC. *Economic Impact of Travel & Tourism 2014*. 2014.

2. 논문

김규륜. “두만강지역개발과 동북아 경제협력.” 『통일연구논총』. 제1권 제2호 (통일연구원), 1992.

김시중. “동북아 경제협력과 두만강 지역개발사업.” 『동북아경제연구』. 제8호 (한국동북아경제학회), 1997.

배종렬. “두만강지역개발사업의 진전과 국제협력과제.” 『수은북한경제』. 제6권 제4호, 2009.

원동욱. “중국, 두만강유역 개발주도, 우리의 선택은?” 『통일한국』. 12월호 (평화문제연구소), 2009.

유서야. “집중분석: 두만강유역 개발과 한국의 역할-두만강 개발, 한국의 비중 크다.” 『통일한국』. 제14권 제8호 (평화문제연구소), 1996.

윤지훈. “압록강두만강 개발프로젝트, 북·중 동반성장 가져올까.” 『민족21』. 11월호, 2009.

이영훈. “창지투개발계획의 실현 가능성과 북한의 개혁·개방.” 『KDI 북한경제리뷰』. 4월호 (한국개발연구원), 2011.

이종림. “이슈분석: 중국, 두만강지역 개발에 적극 나서.” 『Chindia Journal』. 4월호 (포스코 경영연구소), 2010.

이종림. “두만강지역개발과 연변지역의 입지 및 협력방안.” 『비핵개발3000제리뷰』. (한국개발연구원), 2011.3.

이찬우. “Ten Years of Tumen River Area Development: Evaluation and Issues.” *ERINA Booklet*. Vol. 2, 2003.

조명철이종운. “최근 두만강지역 개발동향과 정책시사점.” 『오늘의 세계경제』. Vol 9, No. 36 (대외경제정책연구원), 2009.

최철호. “두만강지역 변경관광의 현황과 전망.” 제2차 동아시아 평화와 변경협력 국제학술회의 자료집(동북아역사재단·중국연변대학 동북아연구원), 2009.

Shin, Y. “Progress and Challenges in GTI Tourism Development.” *Northeast Asia Economic Cooperation Forum: Greater Tumen Initiative-Gateway to North-East Asia*. 2010.

Travel Development Centre Ltd. *Tourism Development Study of TRENDA*. 1997.

3. 기타자료

『연변일보』.

『연합뉴스』.

『오마이뉴스』.

과학기술부. 두만강 지역개발사업 추진현황(과학기술협력국 내부자료), 2005.

김영운. “나진에 대한 중국의 특별한 애착-나진이 없으면 중국이 안 된다.” 남북물류포럼
칼럼, 2010.

문화관광부. TRADP 제3차 관광작업반 참가결과 문진(내부자료), 2000.

재정경제부. GTI 제9차 5개국위원회 회의개최결과 보도자료, 2007.

Abstract

Current Status and Future Task of Greater Tumen Initiative: *The Case of Tourism Sector*

Yong-Seok Shin

The purpose of this research is to assess the current status of Greater Tumen Initiative(GTI), and to suggest improvement devices. Tourism sector in GTI has achieved practical outputs, and comparative advantages to other sectors. However, it can not be denied that there are also several constraints against tourism development. To lessen the constraints, and to stimulate future development, six measures are needed as follows: 1) strengthening the role of North East Asia Tourism Cooperation Center as implementing body for tourism, 2) involvement of the VISA authorities to the Tourism Board in GTI, 3) construction of basic Tourism statistics with the help of member country's tourism organization, 4) implementation of FAM Tour of Multi-Destination tour route proposed by GTI , 5) tourism promotion and marketing of GTI through on & off-line tool, and 6) inducing the opening of North Korea through tourism development in GTI.

Key Words: Greater Tumen Initiative, Tourism Development, North Korea, Eurasia Initiative

